

**DZIAŁANIA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA
AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ NA RZECZ OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Robert Talaga

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Abstrakt. Celem artykułu jest prezentacja działań podejmowanych na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych zamieszkujących powiat poznański i Miasto Poznań w latach 2002-2007. Materiał uwzględnia również strukturę wykształcenia i zamieszkania osób niepełnosprawnych na terenie powiatu poznańskiego i Miasta Poznania, a ponadto obrazuje, jak kształtowały się wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w badanym okresie. Na tym tle zostały przeanalizowane konkretne działania, zrealizowane w celu poprawy sytuacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz środki finansowe jakie przeznaczono na ten cel w ramach całej aktywnej polityki rynku pracy prowadzonej w aglomeracji poznańskiej.

Słowa kluczowe: aktywna polityka zatrudnienia, osoby niepełnosprawne, aglomeracja poznańska

WPROWADZENIE

Dynamizacja wzrostu gospodarczego oraz potrzeba tworzenia nowych miejsc pracy powodują, że państwo jest zmuszone podejmować działania ingerujące w sytuację na rynku pracy. Polityka rynku pracy, w zależności od sposobu realizacji zamierzonego celu, może przybierać formę pasywną (działania skierowane na zmniejszenie podaży pracy oraz łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia i zabezpieczenie socjalne bezrobotnych) albo aktywną (działania skierowane na wzrost zatrudnienia i ochronę istniejących miejsc pracy) [Jarmołowicz i Knapińska 2005].

Szczególnie miejsce w tym zakresie zajmują osoby niepełnosprawne, których aktywność zawodowa jest z wielu względów ograniczona, a ich świadomość na temat dostęp-

nych programów pomocy oraz przysługujących uprawnień wydaje się wciąż niewystarczająca. W tych warunkach podejmowanie pracy przez osoby niepełnosprawne bezpośrednio po zakończeniu szkoły stanowi wzór aktywności zawodowej, która przeciwdziała procesom marginalizacji społecznej. Tym bardziej, że praca dla osób niepełnosprawnych ma istotne znaczenie nie tylko ekonomiczne, lecz także społeczne i terapeutyczne [Bartkowski 2007 b].

Celem artykułu jest prezentacja działań podejmowanych na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych zamieszkujących powiat poznański i Miasto Poznań w latach 2002-2007. Dla uporządkowania obowiązującej sytuacji prawnej artykuł został poprzedzony przybliżeniem różnych definicji niepełnosprawności oraz wyjaśnieniem polskich kryteriów prawnych, jakie mają wpływ na przyznanie określonego stopnia niepełnosprawności. Prezentowany materiał uwzględnia również strukturę wykształcenia i zamieszkania osób niepełnosprawnych na terenie powiatu poznańskiego i Miasta Poznania, a ponadto obrazuje jak kształtowały się wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w badanym okresie. Na tym tle przeanalizowane zostały konkretnie działania zrealizowane w ramach poprawy sytuacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz środki finansowe jakie przeznaczono na ten cel w ramach całej aktywnej polityki rynku pracy prowadzonej w aglomeracji poznańskiej.

POJĘCIE NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI NA ŚWIECIE

Dużą rolę w procesie porządkowania terminów związanych z tym pojęciem odegrała Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), która uznała, że niepełnosprawność to ograniczenie lub brak zdolności do niewykonywania czynności w sposób lub w zakresie uważanym za normalny dla człowieka, wynikający z uszkodzenia i upośledzenia funkcji organizmu¹. Tym samym za osoby niepełnosprawne uważano osoby, które nie mogą samodzielnie, częściowo lub całkowicie zapewnić sobie możliwości normalnego życia indywidualnego i społecznego na skutek wrodzonego lub nabytego upośledzenia fizycznej lub psychicznej sprawności. Ostatecznie została przyjęta Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia wprowadzając rozróżnienie pomiędzy trzema pojęciami: niepełnosprawność (*impariment*), niepełnosprawność (*disability*) i ograniczenie w pełnieniu ról społecznych (*handicap*²).

Międzynarodowa Organizacja Pracy w Genewie w art. 1 Konwencji Nr 159 z dnia 20 czerwca 1983 r. dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych³ [Konwencja... 2005] uznała, że osoba niepełnosprawna oznacza osobę, której możliwości uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia oraz awansu zawodowego są znacznie ograniczone w wyniku ubytku zdolności fizycznych lub umysłowych, właściwie orzeczonego. Każda ze stron konwencji uznała jednocześnie, że celem rehabilitacji zawodowej jest umożliwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia, awansu zawodowego, aby w ten sposób ułatwić jej włączenie się lub ponowne włączenie się do społeczeństwa za pomocą środków właściwych dla warunków krajowych i zgodnych z praktyką krajową.

¹ Definicja przyjęta przez WHO w 1980 roku (www.who.int).

² Klasyfikacja przyjęta przez WHO dnia 18 stycznia 2001 roku (www.who.int).

³ Przyjęta przez Rzeczypospolitą Polską dnia 4 listopada 2004 roku.

Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴ [Deklaracja... 1975] w punkcie 1 określiła, że pojęcie „osoba niepełnosprawna” oznacza każdą osobę, która w wyniku deficytu swoich fizycznych lub umysłowych zdolności, wrodzonych lub nabytych, nie jest w stanie zapewnić sobie, częściowo lub całkowicie, warunków koniecznych do swego indywidualnego lub społecznego życia.

Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych w art. 1 [Rezolucja... 2006] do osób niepełnosprawnych zaliczyła osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na różnych zasadach z innymi obywatelami. Twórcy Konwencji przed jej podpisaniem w marcu 2007 roku podkreślali, że ma ona zapewnić osobom niepełnosprawnym takie same prawa, z jakich korzystają inni członkowie społeczeństwa (w tym prawa do wolności i bezpieczeństwa, prawa do swobody poruszania się i do niezależnego życia, prawa do zdrowia, pracy i edukacji), a jednocześnie ma zagwarantować osobom niepełnosprawnym uczestniczenie w życiu społecznym na zasadach pełnoprawnych członków, którzy mogą przyczynić się do rozwoju, jeśli tylko dana im będzie szansa⁵.

W ramach Unii Europejskiej problemami niepełnosprawności zajmowało się forum niepełnosprawności Parlamentu Europejskiego, które zdefiniowało osobę niepełnosprawną jako jednostkę w pełni swych praw, znajdującą się w sytuacji upośledzającej ją na skutek barier środowiskowych, ekonomicznych i społecznych, których z powodu występujących u niej uszkodzeń nie może przezwyciężyć w taki sposób jak inni ludzie. Ponieważ w krajach Unii Europejskiej nie ma jednej definicji „niepełnosprawności”, a każdy kraj członkowski ma własny system orzekania o niepełnosprawności, Komisja Europejska uczestniczyła w negocjacjach dotyczących projektu Konwencji (na podstawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 24 maja 2004 roku) i dopilnowała, aby jej postanowienia były zgodne z odpowiednim prawodawstwem europejskim⁶ oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym niepełnosprawności⁷.

UPRAWNIENIA ZWIĄZANE Z POJĘCIEM NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Ustawa... 2008 b] w art. 2 pkt 10 wskazuje, że niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról spo-

⁴ Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 9 grudnia 1975 roku uchwałą nr 2856 (XXVI) (<http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/7720>).

⁵ Polska podpisała konwencję, ale nie podpisała Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, który przewiduje możliwość przedstawiania przez poszczególne osoby oraz grupy osób petycji w sprawie naruszania praw, które kierowane będą do Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych (the Committee on the Rights of Persons with Disabilities) po wyczerpaniu ścieżki legislacyjnej w danym kraju.

⁶ Między innymi Dyrektywa Rady... [2000].

⁷ Wyrok ETS z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C – 13/05 Sonia Chacón Navas vs. Eurest Colectividades SA, ECR 2006, s. I-06467.

łącznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Natomiast w art. 1 zastrzega, że za osobę niepełnosprawną można uważać jedynie takie osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona: orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności (znaczny, umiarkowany, lekki), orzeczeniem o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy (orzeczenie lekarza orzecznika ZUS), orzeczeniem o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16 roku życia (orzeczenia o inwalidztwie wydane do 31 sierpnia 1997 roku, które nie utraciły ważności, orzeczenia o długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym wydane do 31 grudnia 1997 roku, które nie utraciły ważności) [Ustawa... 2008 b].

Ponieważ niepełnosprawność oznacza nie tylko naruszenie sprawności organizmu, lecz także utrudnienie, ograniczenie bądź niemożność wypełniania ról społecznych jako elementu uczestnictwa w życiu społecznym, zaliczenie do określonego stopnia niepełnosprawności zostało powiązane z niezdolnością do wykonywania zatrudnienia, a nie z niezdolnością do pracy. Jest to wynikiem implementacji Dyrektywy 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy [Dyrektywa... 2000].

Zgodnie z § 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 roku – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, za osoby niepełnosprawne uznano takie osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, a które, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi, mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji [Uchwała... 1997]. Według zapisów Karty osoby niepełnosprawne mają prawo do pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami, a gdy niepełnosprawność tego wymaga – w warunkach dostosowanych do potrzeb.

Podstawowe uprawnienia związane ze statusem osób niepełnosprawnych zapewnia jednak Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁸, która zakazuje wszelkiej dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2), dając jednocześnie każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1). Ponadto zobowiązuje wszystkie władze publiczne do zapewnienia szczególnej opieki osobom niepełnosprawnym (art. 68 ust. 3) oraz do udzielania pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69). W tym zakresie państwo realizuje programy rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych poprzez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), który wspomaga możliwość korzystania przez osoby niepełnosprawne z takich instrumentów rynku pracy, jak staże, szkolenia, doradztwo zawodowe oraz pomoc w wyborze odpowiedniego zawodu.

Ponadto przepisy z wielu innych dziedzin, w tym z prawa pracy, nadają szczególne uprawnienia osobom niepełnosprawnym, takie jak krótszy dzień pracy, dłuższy wymiar urlopu, przerwa w pracy, udział w turnusie rehabilitacyjnym czy zwolnienie na wykonywanie badań.

⁸ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

RYNEK PRACY OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ

Dobra koniunktura gospodarcza połączona ze skuteczną polityką rynku pracy prowadzoną na terenie całej aglomeracji poznańskiej sprawiły, że w latach 2002-2007 na terenie powiatu poznańskiego stopa bezrobocia spadła z 10,5 do 3,5%, a terenie miasta Poznania z 7,1 do 2,9%. Tym samym wskaźnik ten osiągnął poziom, na którym można mówić o bezrobociu frykcyjnym. Tak znaczna poprawa sytuacji na rynku pracy nie pozostała bez wpływu na sytuację zawodową osób niepełnosprawnych. Szersza analiza tego zjawiska wymaga jednak odniesienia się do łącznej liczby ludności aglomeracji poznańskiej, która wzrosła z 837 891 w 2003 roku do 856 839 na koniec 2007 roku i była połączona ze spadkiem liczby mieszkańców zamieszkujących miasto Poznań oraz wzrostem liczby mieszkańców powiatu poznańskiego [Talaga 2008 a].

Tabela 1. Struktura wykształcenia bezrobotnych niepełnosprawnych i niepełnosprawnych poszukujących pracy w aglomeracji poznańskiej w latach 2002-2007

Table 1. Education structure of unemployed disabled persons in agglomeration of Poznań in years 2002-2007

Wykształcenie Education	Bezrobotni niepełnosprawni Unemployed disabled persons						Poszukujący pracy niepełnosprawni Seeking work disabled persons					
	rok – year											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wyższe Higher education	24	32	21	30	25	30	38	50	49	37	33	34
Policealne i średnie zawodowe Secondary and average professional	106	102	116	120	104	105	107	130	96	79	70	52
Średnie ogólno- kształcące Secondary education	56	56	45	54	51	63	65	63	43	34	33	24
Zasadnicze zawodowe Principal profes- sional education	222	296	277	276	201	182	135	123	125	108	84	53
Podstawowe i niepełne podstawowe Basic and incom- plete basic	410	417	426	417	359	266	242	241	208	182	147	91

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS 01 oraz rocznych raportów Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu.

Source: own study based on reporting MPiPS 01 and annual reports of District Office of Work in Poznań.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania demograficzne, osoby niepełnosprawne stanowiły w tym zakresie niewielki odsetek ogólnej liczby mieszkańców aglomeracji (w 2005 roku – 1,82%, w 2006 roku 1,74%, w 2007 roku 1,62%)⁹, przy czym powiat poznański, który obejmuje znacznie większą powierzchnię niż miasto Poznań i jest zamieszkały przez mniejszą liczbę ludności niż stolica Wielkopolski, stanowił miejsce stałego pobytu dla ponad połowy wszystkich osób niepełnosprawnych w obrębie aglomeracji poznańskiej. Jednocześnie na terenie miasta Poznania, gdzie spadała liczba mieszkańców, grupa osób niepełnosprawnych utrzymywała się na niezmiennym poziomie, podczas gdy wzrastającej liczbie mieszkańców powiatu poznańskiego towarzyszył spadek liczby osób niepełnosprawnych.

Jeżeli chodzi o osoby niepełnosprawne, które korzystały z usług Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu, wyraźnie widać, że w aglomeracji poznańskiej niewiele zmieniła się liczba tych osób tych zarejestrowanych jako bezrobotne (spadek z 818 do 746 osób), podczas gdy znaczną zmianę zanotowano wśród osób niepełnosprawnych poszukujących pracy (spadek z 587 do 254 osób). Warto przy tym zaznaczyć, że artykuł nie zawiera szczegółowej analizy struktury wykształcenia pracujących osób niepełnosprawnych i poszukujących pracy osób niepełnosprawnych zamieszkujących aglomerację poznańską, która była przedmiotem odrębnego opracowania [Talaga 2008 b].

W łącznej liczbie osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne w Powiatowym Urzędzie Pracy w Poznaniu zanotowano niewielki 8-procentowy spadek, podczas gdy wśród osób niepełnosprawnych poszukujących pracy za pośrednictwem tej instytucji zaobserwowano znaczny – ponad 50-procentowy spadek. To ostatnie zjawisko można uznać za pozytywny przejaw poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz skuteczności prowadzonej w tym względzie polityki. Warto jednak odnotować, że ponad 90% osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne w Powiatowym Urzędzie Pracy w Poznaniu oraz ponad 50% niepełnosprawnych poszukujących pracy za pośrednictwem instytucji rynku pracy stanowiły osoby posiadające orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności.

To zagadnienie nabiera większego znaczenia, jeżeli uświadomimy sobie, że do tej grupy jest kierowana największa pomoc w ramach aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Osoby z tej grupy mają bowiem największe szanse na znalezienie zatrudnienia. Powstaje jednak pytanie, jak zidentyfikować i dotrzeć z pomocą do pozostałych biernych zawodowo osób, które posiadają orzeczenia o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności? Jak wreszcie przekonać takie osoby, że warto skorzystać z oferty publicznych służb zatrudnienia, aby wyrwać się z sytuacji utrwalającej złe wzorce dezaktywacyjne? Wydaje się, że nie ma prostej odpowiedzi na te pytania, ale z pewnością potrzebna jest ściślejsza współpraca wszystkich instytucji zajmujących się problemami osób niepełnosprawnych w ramach jednej kompleksowej i skonsolidowanej strategii prowadzonej na terenie całej aglomeracji, gdyż przygotowanie osób niepełnosprawnych do radzenia sobie na rynku pracy wymaga opanowania wielu umiejętności społecznych i wyrobienia określonych cech psychologicznych, które powinny być wzmacniane na każdym etapie życia [Bratkowski 2007 a].

⁹ Obliczenia zarówno w tym przypadku, jak i w dalszej części opracowania dotyczą jedynie osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności.

Tabela 2. Liczba niepełnosprawnych osób zarejestrowanych jako bezrobotne w Mieście Poznaniu i Powiecie Poznańskim w latach 2002-2007

Tabelle 2. Amount of disabled persons registered as unemployed in the County of Poznań and the City of Poznań in years 2002-2007

Miejsce Place	Stopień niepełno- sprawności Degree of disability	Osoby niepełnosprawne zarejestrowane jako bezrobotne Disabled persons registered as unemployed						Osoby niepełnosprawne poszukujące pracy Disabled persons seeking work					
		rok – year											
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Powiat poznański Powiat of Poznań	znaczny considerable	1	–	–	–	2	1	12	9	5	3	8	11
	umiarkowany moderate	21	20	14	13	20	20	21	22	11	11	15	9
	lekki light	153	186	176	202	133	135	65	77	72	69	45	30
Miasto Poznań City of Poznań	znaczny considerable	2	2	–	3	2	5	35	25	21	30	34	36
	umiarkowany moderate	46	39	34	30	38	45	114	133	104	88	92	76
	lekki light	595	657	661	649	545	540	340	341	306	239	173	92

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS 01 oraz raportów Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu.

Source: own study based on MPiPS 01 as well as the reports of District Office of Work in Poznań.

Omawiając wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych należy zaznaczyć, że został on wyliczony na podstawie oficjalnie dostępnych danych z trzech instytucji publicznych zajmujących się problemami osób niepełnosprawnych (Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Poznaniu, Miejski Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Poznaniu). Warto jednak pamiętać, że wielu niepracujących niepełnosprawnych nie zdecydowało się na zarejestrowanie w żadnym urzędzie i nie figuruje w żadnych statystykach, chociażby ze względu na brak chęci ujawnia swojej niepełnosprawności. Dodatkowo, uzyskanych informacji nie można porównać z niedostępnymi danymi na temat osób niepełnosprawnych, które są gromadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Szczególnie w tym ostatnim przypadku ujawnione statystyki mogłyby mieć duży wpływ na rzeczywisty obraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych w powiecie poznańskim, który w części jest zamieszany przez rolników. Uwzględniając takie zastrzeżenie można powiedzieć, że wskaźnik zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych, pomimo spadku ogólnej liczby osób niepełnosprawnych zamieszkujących aglomerację poznańską, kształtował się na poziomie ok. 21% ogólnej liczby osób niepełnosprawnych (w 2005 roku – 22,51%, w 2006 roku – 20,539%, w 2007 roku – 21,39%)¹⁰. Na terenie miasta i powiatu nie było jednak zasadniczej różnicy w tym zakresie, co z pewnością jest wynikiem korzyści płynących z coraz lepszego funkcjonowania tych jednostek samorządu terytorialnego jako jednego organizmu.

¹⁰ Obliczenia własne na podstawie danych Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu.

AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY W AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ

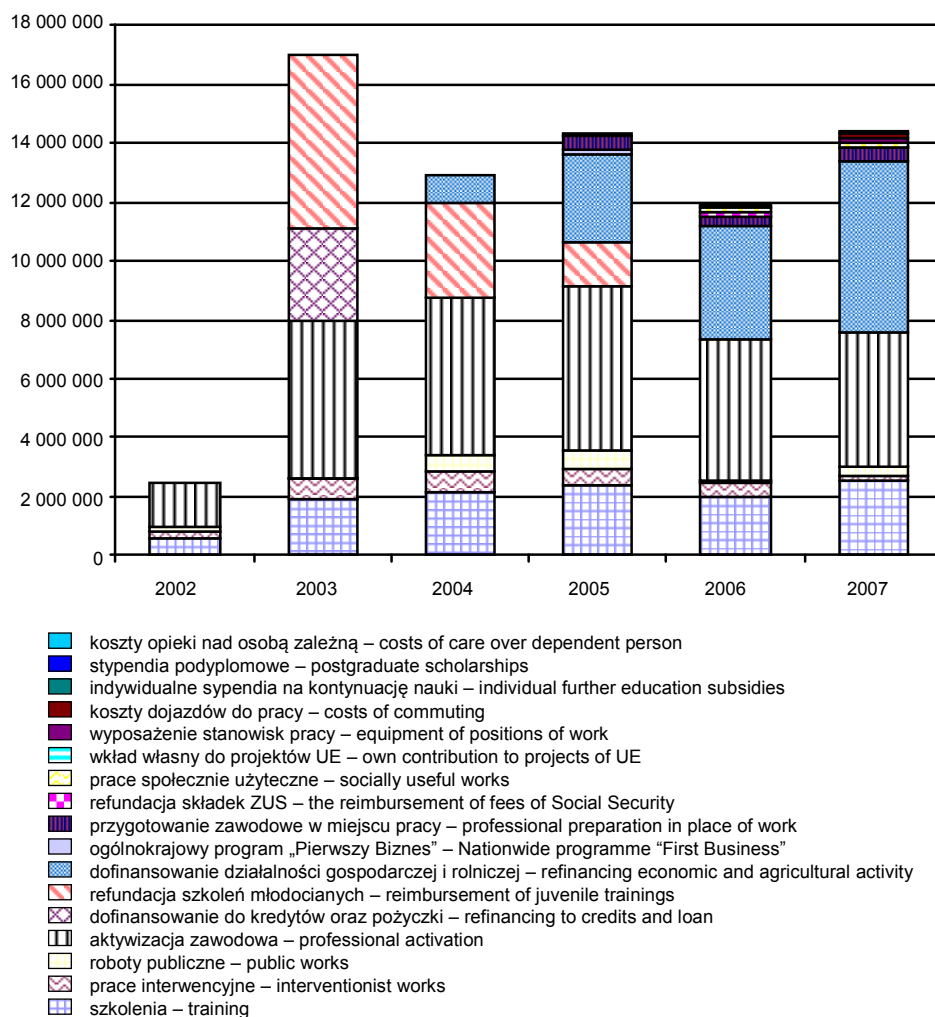
Wszystkie działania podejmowane na rzecz rozwoju regionalnego przez władze samorządowe bezpośrednio i pośrednio przyczyniają się do polepszenia sytuacji na lokalnym rynku pracy. Tym samym rośnie znaczenie lokalnych inicjatyw realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy, która przyczynia się do rzeczywistego ograniczenia bezrobocia, w przeciwieństwie do pasywnej polityki rynku pracy mającej na względzie głównie funkcje osłonowo-socjalne. Do instrumentów aktywnej polityki rynku zalicza się takie, które obejmują: usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, szkolenia, prace interwencyjne, prace publiczne, aktywizację zawodową absolwentów, pożyczki dla zakładów pracy i pożyczki dla bezrobotnych oraz programy socjalne (skierowane zwłaszcza do osób zwalnianych z pracy z przyczyn zależnych od pracodawcy, a także do bezrobotnych zagrożonych skutkami długotrwałego bezrobocia) [Kwiatkowski i Leszczyński 1998].

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Ustawa... 2008 a] położyła zdecydowanie większy nacisk na prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy w ramach przeciwdziałania bezrobociu kosztem wykonywania zadań o charakterze dystrybucyjnym, które dominowały w Ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu [Ustawa... 2003] oraz Ustawie z dnia 18 września 2001 r. o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół [Ustawa... 2001]. Taka zmiana umożliwiła przeznaczanie coraz większych środków na aktywizację rynku pracy w skali całego kraju, aby zahamować rosnące bezrobocie oraz przygotować instytucje rynku pracy do korzystania ze środków europejskich w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) [Kornberg-Sokołowska 2004].

Opisana sytuacja przełożyła się na wzrost środków finansowych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w budżecie Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu (w 2002 roku – 2,04%, w 2003 roku – 13,24%, w 2004 roku – 11,48%, w 2005 roku – 25,10%, w 2006 roku – 23,71%, a w 2007 roku – 34,64% całego budżetu). Duże zmiany procentowe wiązały się jednak z wahaniami wysokości środków przeznaczanych na ten cel każdego roku (w 2002 roku – 2 450 400,00 zł, w 2003 roku – 17 669 300,00 zł, w 2004 roku – 12 910 900,00 zł, w 2005 roku – 14 269 900,00 zł, w 2006 roku – 11 875 100,00 zł, a w 2007 roku – 14 604 765,00 zł).

Oprócz środków wydatkowanych każdego roku na aktywizację zawodową wszystkich bezrobotnych na terenie aglomeracji poznańskiej, z których mogły także korzystać osoby niepełnosprawne, Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu dysponował również środkami przekazywanymi wyłącznie na aktywizację osób niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Z tych środków każdego roku były organizowane specjalistyczne szkolenia, mające na celu zwiększenie szans osób niepełnosprawnych na uzyskanie zatrudnienia, podwyższenie dotychczasowych kwalifikacji zawodowych oraz zwiększenie aktywności zawodowej – w szczególności w razie ich braku lub konieczności ich zmiany albo utraty zdolności do pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie.

W latach 2002-2007 środki przekazywane z PFRON na ten cel były niewielkie (w porównaniu ze środkami przeznaczonymi z budżetu państwa na aktywne politykę rynku pracy w aglomeracji poznańskiej) i kształtowały się na prawie niezmiennym poziomie (w 2001 roku – 61 954,00 zł, w 2002 roku – 58 000,00 zł, w 2003 roku – 57 000,00 zł, w 2004 roku i w 2005 roku – 60 000,00 zł, w 2006 roku 55 000,00 zł,



Rys. 1. Wysokość i struktura podziału środków przeznaczonych na aktywną politykę rynku pracy w Aglomeracji poznańskiej w latach 2002-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu o rynku pracy w Poznaniu i Powiecie Poznańskim

Fig. 1. Amount and structure of funds presumed for active policy of labour market in agglomeration of Poznań in years 2002-2007

Source: own study on basis of reports of District Office Work in Poznań on labour market in Poznań and Poviát of Poznań

a w 2007 roku – 64 000,00 zł). Znaczna część tej kwoty była przeznaczona na rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych zamieszkujących miasto Poznań (w 2001 roku – 49 433 zł, w latach 2002-2006 – po 50 000,00 zł każdego roku, a w 2007 roku – 60 000,00 zł), podczas gdy na osoby niepełnosprawne zamieszkujące powiat poznański

przeznaczano nie więcej niż 20% wszystkich środków (w 2001 roku – 13 031 zł, w 2002 roku – 6000,00 zł, w 2003 roku – 7000,00 zł, w 2004 roku – 10 000,00 zł, w 2005 roku – 10 000,00 zł, w 2006 roku – 5000,00 zł, a w 2007 roku – 4000,00 zł).

Nierównomierny podział środków finansowych na aktywizację osób niepełnosprawnych w stosunku do proporcji ich zamieszkania na terenie aglomeracji poznańskiej z pewnością był jeszcze jednym czynnikiem wspomagającym migrację osób niepełnosprawnych z powiatu poznańskiego do miasta Poznania (trend odwrotny do ogólnych tendencji, jakie wystąpiły w badanym okresie na terenie aglomeracji poznańskiej). Ponadto znikome kwoty przekazywane na potrzeby osób niepełnosprawnych w powiecie poznańskim, zamieszkałym przez większość osób niepełnosprawnych, w ostatnich dwóch latach wykazywały tendencję spadkową (ponad 50% w stosunku do 2006 roku), a zjawisku temu towarzyszył spadek wykorzystania zaplanowanych na ten cel środków (w 2001 roku – 99,18%, w 2002 roku – 97,32%, w 2003 roku – 98,73%, w 2004 roku – 99,08%, w 2005 roku – 98,46%, w 2006 roku – 92,84%, a w 2007 roku – 84,08%), choć już wcześniej zaobserwowano dysproporcje w ich wydatkowaniu (w 2003 roku – 99,19% w mieście i 95,44% w powiecie, natomiast w 2005 roku – 99,31% w mieście i 94,23% w powiecie).

Mimo to udało się zwiększyć udział osób niepełnosprawnych w specjalistycznych szkoleniach (w 2002 roku – 79 osób, w 2003 roku – 76 osób, w 2004 roku – 75 osób, w 2005 roku – 82 osoby, w 2006 roku – 100 osób, w 2007 roku – 111 osób). Większość uczestników szkoleń stanowiły osoby z terenu miasta Poznania (w 2002 roku – 70 osób, 2003 roku – 67 osób, w 2004 roku – 64 osoby, w 2005 roku – 65 osób, w 2006 roku – 85 osób, a w 2007 roku – 103 osoby), podczas gdy osoby z terenu powiatu brały w nich udział jedynie w ograniczonym zakresie – stosownie do przeznaczanych na ten cel pieniędzy (w 2002 roku – 9 osób, w 2003 roku – 9 osób, w 2004 roku – 11 osób, w 2005 roku – 17 osób, w 2006 roku – 15 osób, w 2007 roku – 8 osób). W wyniku przeprowadzonych szkoleń część osób niepełnosprawnych, które brały w nich udział znalazła pracę (w 2005 roku – 19 osób, w 2006 roku – 14 osób, w 2007 roku – 15 osób).

Wśród przeprowadzonych szkoleń dominowały zajęcia poświęcone sprawniej obsłudze komputera, natomiast w pojedynczych przypadkach szkolenia miały na celu nabycie lub podniesienie kwalifikacji zawodowych w takich dziedzinach, jak: magazynowanie, obsługa wózków jezdniowych, wózków widłowych, kas fiskalnych, kosztorysowanie, podstawy dobrego zarządzania, ochrona mienia i osób, przewóz rzeczy i osób, uzyskanie certyfikatu z transportu krajowego i międzynarodowego, uzyskanie uprawnień w zakresie spawania, audytu energetycznego, eksploatacji urządzeń elektroenergetycznych i elektrycznych oraz nabycie uprawnień do przewozu osób i rzeczy. Ponadto w ramach szkoleń sfinansowano: kursy prawa jazdy, kursy pedagogiczne i florystyczne, kursy grafiki komputerowej i autocad, kursy księgowo-administracyjno-biurowe, małej przedsiębiorczości, kadr i płac, BHP oraz przygotowujące do założenia i prowadzenia własnej firmy.

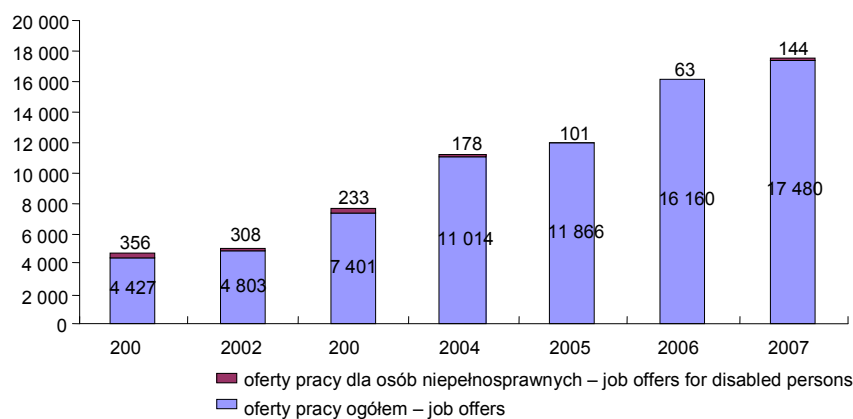
Oferta lokalnych służb zatrudnienia skierowana do osób niepełnosprawnych była dodatkowo uzupełniona ogólnopolskim programem „Junior” (współfinansowanym przez PFRON). Objął on swym zasięgiem niepełnosprawnych bezrobotnych absolwentów z terenu powiatu poznańskiego i miasta Poznania posiadających orzeczenia o lekkim stopniu niepełnosprawności, dla których udało się zorganizować staże zawodowe (w 2005 roku dla 1 osoby, w 2006 roku dla 4 osób, w 2007 roku dla 4 osób). Stażyści przebywali pod opieką doradcy zawodowego zatrudnionego w urzędzie pracy, a ponad-

to otrzymali stypendium w wysokości 532,90 zł miesięcznie z PUP w Poznaniu oraz świadczenie na rehabilitację zawodową w wysokości 254,7 zł miesięcznie ze środków PFRON [Raport... 2006].

W 2007 roku ze środków PFRON udało się również po raz pierwszy zorganizować staże dla dwóch osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, które poszukiwały pracy, co należy uznać za próbę rozszerzania aktywizacji zawodowej na osoby z cięższymi schorzeniami.

W tym zakresie PUP w Poznaniu włączył się także w realizację projektu pod nazwą „Kroki ku pracy – program aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych”, który od marca 2006 roku do marca 2008 roku był realizowany przez DGA SA z udziałem Powiatowych Urzędów Pracy z Radomia, Częstochowy i Warszawy oraz Stowarzyszenia Organizatorów Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych „OZON” w ramach Działania 1.4. Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich [Rozporządzenie... 2004]. Projekt miał na celu objęcie pomocą (poradnictwo zawodowe, warsztaty psychologiczne) grupy 600 osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności z województwa śląskiego, mazowieckiego oraz wielkopolskiego, które były zarejestrowane w urzędzie pracy jako poszukujące pracy lub pozostawały bez pracy łącznie przez okres 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat. W 2006 roku w ramach projektu pozyskano jedynie 90 osób z zaplanowanej do aktywizacji zawodowej grupy 150 niepełnosprawnych Wielkopolan. Natomiast w 2007 roku PUP w Poznaniu w ramach działań rekrutacyjnych i promocyjnych skierował do udziału w projekcie 162 osoby niepełnosprawne posiadające znaczny (28 osób) bądź umiarkowany (134 osoby) stopień niepełnosprawności [Raport 2007].

W całym omawianym okresie podejmowane działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych z pewnością przyniosły pozytywny skutek, gdyż oferta publicznych służb zatrudnienia aglomeracji poznańskiej z roku na rok docierała do coraz większej grupy beneficjentów. Niestety, pomimo rosnącej liczby ofert pracy,



Rys. 2. Oferty pracy w aglomeracji poznańskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych raportów PUP w Poznaniu o rynku pracy w Poznaniu i powiecie poznańskim.

Fig. 2. Job offers in agglomeration of Poznań

Source: own study based on annual reports of the PUP in Poznań on labour market in Poznań and Poviát of Poznań.

składanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Poznaniu (ponad 300-procentowy wzrost w badanym okresie) mieliśmy do czynienia ze znacznym spadkiem ofert skierowanych do osób niepełnosprawnych (ponad 100-procentowy spadek w badanym okresie). Wskazane tendencje najlepiej obrazuje ich zmniejszający się odsetek (w 2001 roku – 8,04%, w 2002 roku – 6,41%, w 2003 roku – 3,15%, w 2004 roku – 1,62%, w 2005 roku – 0,85%, w 2006 roku – 0,4%, a w 2007 roku – 0,82%). Ponadto martwić może fakt, że większość ofert kierowanych do osób niepełnosprawnych dotyczyła prac fizycznych na takich stanowiskach, jak: sprzedawca, magazynier, ochroniarz czy pracownik obsługi maszyn kserograficznych. Rzadkość stanowiły natomiast oferty związane z pracami wymagającymi znacznie wyższych kwalifikacji, umożliwiającymi pracę umysłową. Konsekwencją takiego stanu rzeczy była rosnąca liczba niepełnosprawnych osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem, które nie znalazły żadnego zatrudnienia, ani na chronionym, ani na otwartym rynku pracy.

Jedną z alternatyw dla takiej sytuacji pozostaje podejmowanie własnej działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne, co jest z pewnością trudne, ale nie jest niemożliwe. Pokazują to przypadki osób niepełnosprawnych, które w ramach szkoleń prowadzonych ze środków PFRON, brały udział w kursach przygotowujących do rozpoczęcia własnej działalności zarobkowej [Raporty... 2006, 2007]. Obecnie takie rozwiązanie dodatkowo wspomaga rozszerzona oferta poznańskich służb zatrudnienia, która przewiduje jednorazowe dotacje ze środków PFRON na podjęcie działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne. W 2007 roku przyznano dwie takie dotacje w łącznej kwocie 55 000 zł na podjęcie działalności w zakresie mechaniki pojazdowej oraz handlu na terenie dwóch gmin powiatu poznańskiego (Stęszew oraz Kostrzyn Wlkp.).

WNIOSKI

W latach 2002-2007 publiczne służby zatrudnienia zwiększyły zakres usług oferowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy osobom niepełnosprawnym zamieszkującym powiat poznański i miasto Poznań. Taki stan udało się osiągnąć mimo stałych i niewysokich wydatków na rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych z jednoczesnym dużym wzrostem środków przeznaczanych na całą aktywną politykę rynku pracy aglomeracji poznańskiej. W tym zakresie wiele dobrego udało się uzyskać dzięki zmianom prawa, które wprowadziły formy aktywizacji zawodowej, niedostępne dotąd dla osób niepełnosprawnych, a także dzięki realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków europejskich, przy zaangażowaniu instytucji prywatnych i pozarządowych.

Stały wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz zmieniająca się w niewielkim stopniu liczba osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Poznaniu świadczą jednak o tym, że obecna sytuacja nie rozwija u młodych osób niepełnosprawnych umiejętności koniecznych do aktywnego poszukiwania pracy, a tym samym sprzyja utrwalaniu wzorców bierności zawodowej. Takiej sytuacji powinien zapobiec szeroki dostęp do wysokiego poziomu kształcenia, praktyk, wyjazdów stypendialnych oraz wszystkich innych form kształcenia gwarantujących osobie zarówno z nabytą, jak i wrodzoną niepełnosprawnością edukację w warunkach jak najbardziej otwartych [Turczyk 2007]. W ten sposób powinna ulec poprawie rów-

niez postawa osób niepełnosprawnych wobec rynku pracy, który nie powinien być dzielony na otwarty i zamknięty, a zakłady pracy chronionej powinny stanowić jedynie przejściowe miejsce zatrudnienia na ścieżce kariery osób niepełnosprawnych, podobnie jak w większości państw europejskich [Gałęziak 2004].

LITERATURA

- Bratkowski J., 2007 a. Działalność Powiatowych Urzędów Pracy a aktywizacja zawodowa młodych osób niepełnosprawnych. W: *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*. Red. E. Giermanowska. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 159.
- Bartkowski J., 2007 b. Młodzi niepełnosprawni, a instytucje i struktury wsparcia. W: *Młodzi niepełnosprawni o sobie: rodzina, edukacja, praca*. Red. E. Giermanowska. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 221.
- Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych. <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/7720>.
- Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. 2000. Dz. Urz. WE, L 303.
- Gałęziak J., 2004. *Sprawni w pracy – zatrudnienie osób niepełnosprawnych w politykach Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*. Stowarzyszenie Integracja, Warszawa.
- Jarmołowicz W., Knapińska M., 2005. *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*. Wyd. AE, Poznań.
- Konwencja Nr 159 z dnia 20 czerwca 1983 r. dotycząca rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych. 2005. Dz. U. Nr 43, poz. 412.
- Kornberger-Sokołowska E., 2004. Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny* 9.
- Kwiatkowska W., Leszczyński M., 1998. Aktywne formy ograniczania bezrobocia – ogólna charakterystyka i nakłady finansowe. W: *Przeptywy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy w Polsce*. Red. E. Kwiatkowski. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 49.
- Raport Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu – Rynek Pracy w Poznaniu i Powiecie Poznańskim w 2006 r. 2007. www.pup.poznan.pl.
- Raport Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu – Rynek Pracy w Poznaniu i Powiecie Poznańskim w 2007 r. 2008. www.pup.poznan.pl.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 61/106 z dnia 13 grudnia 2006 r. www.un.org.pl.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. 2004. Dz. U. Nr 166, poz. 1743.
- Talaga R., 2008 a. Aktywna polityka zatrudnienia w aglomeracji poznańskiej w latach 2002-2006. *Ruch Prawn. Ekon. Socjol.* 70, 1, 153-170.
- Talaga R., 2008 b. Rynek pracy osób niepełnosprawnych w aglomeracji poznańskiej. W: *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania w strukturach zintegrowanej Europy*. Red. J. Olszewski, M. Słodowa-Helpa. Wyd. Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania w Poznaniu, Poznań, 391-406.
- Turczyk A., 2007. *Niepełnosprawni w arci Poznania*. W: *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*. Red. E. Giermanowska. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 296.
- Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. M.P. Nr 50, poz. 475.

- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół. 2001. Dz. U. Nr 122, poz. 1325.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. 2003. Dz. U. Nr 58, poz. 514, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. 2008 a. Dz. U. Nr 69, poz. 415.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. 2008 b. Dz. U. Nr 14, poz. 92.

ACTIVITY OF PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES IN THE POZNAŃ AGGLOMERATION FOR THE BENEFIT OF THE DISABLED PERSONS

Summary. In 2002-2007 public employment services enlarged the range of service offers within the frames of active policy of labour market for handicapped persons living in the city of Poznań and the powiat (commune). The attempt was successful despite permanent and not very high expenditure on solving the handicapped persons' problems. Simultaneously there was an observable increase of expenditure on the whole active policy of Poznań agglomeration labour market. Owing to the law changes a lot of positive progress was achieved which introduced professional activation of handicapped people in the forms inaccessible to this group of citizens so far. It should be mentioned here that it came about also thanks to undertakings co-financed with European funds, alongside with the assistance of private and non-governmental institutions. A constant ratio of the handicapped persons' employment as well as slightly changeable number of handicapped persons registered at Poznań District Work Office, prove that the present situation does not develop in handicapped youth the necessary skills to actively search work, and it strengthens attitudes of professional passivity.

Key words: active employment policy, disabled persons, Poznań agglomeration

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 10.03.2009

Do cytowania – For citation: Talaga R., 2009. Działania publicznych służb zatrudnienia aglomeracji poznańskiej na rzecz osób niepełnosprawnych. J. Agribus. Rural Dev. 1(11), 199-212.